Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 041

Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 4 februari 2014

I. ALGEMEEN

1. Algemeen

1.2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie constateerden dat Nederland wat betreft het toezicht op mijnbouwactiviteiten voorop loopt in Europa. Zij vroegen of de verschillen tussen Nederland en andere lidstaten met de implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178) (hierna: richtlijn) veranderen. De richtlijn is gebaseerd op de bestaande praktijken zoals toegepast in de landen rondom de Noordzee. De maatregelen sluiten daarom in het algemeen goed aan op de Nederlandse praktijk. Als gevolg van de richtlijn zullen deze maatregelen gelden voor alle landen binnen de Europese Unie voor zover zij offshore olie- en gasactiviteiten hebben. De verschillen tussen de lidstaten zullen daarmee kleiner worden. Voor de hele Europese Unie zullen dezelfde begrippen en instrumenten komen te gelden.
De leden van de VVD-fractie vroegen of dit betekent dat Nederland er feitelijk op vooruit of achteruit gaat. Voor de veiligheid van werknemers, het milieu en het mijnbouwklimaat in Nederland is het goed dat er overal binnen Europa hetzelfde veiligheidsregime komt te gelden. In die zin gaat ook Nederland er op vooruit. Ook gelden als gevolg van de richtlijn een aantal aanvullende eisen om de veiligheid van olie- en gasactiviteiten te verbeteren. Ook in dit opzicht gaat Nederland er op vooruit.
De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de toegevoegde waarde is van de nieuwe regelgeving op het gebied van mijnbouwveiligheid. De richtlijn introduceert nieuwe verplichtingen die beogen de mijnbouwveiligheid op zee te vergroten. Een belangrijk element daarvan is de verplichte onafhankelijke verificatie van mijnbouwinstallaties en van boorgatactiviteiten. Deze onafhankelijke verificatie zorgt ervoor dat de controle van alle

kst-34041-6
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

voor de veiligheid kritische elementen van boorgatactiviteiten beoordeeld worden, op basis waarvan passende maatregelen getroffen kunnen worden. Hierdoor wordt vooraf de veiligheid van mijnbouwinstallaties en de deugdelijkheid van het boorgat getoetst en wordt de kans op zware ongevallen kleiner.
De leden van de PvdA-fractie vroegen welke aanvullende documenten opgesteld dienen te worden. Momenteel zijn uitvoerders verplicht tot het opstellen van een veiligheids- en gezondheidsdocument (hierna: V&G-document), een noodplan en een rampenbestrijdingsplan. Op basis van het wetsvoorstel moeten exploitanten een rapport inzake grote gevaren indienen. Dit rapport is een verzameling van de bestaande documenten met enkele aanvullingen. Zo zal het bestaande V&G-document aangevuld moeten worden met gegevens omtrent de milieuveiligheid. Daarnaast zal het bestaande noodplan gecombineerd met het bestaande rampenbestrijdingsplan en het brandbestrijdingsplan, aangevuld moeten worden met een risicobeoordeling van zware ongevallen en een analyse van de doeltreffendheid van de respons op olielekken. Dit zal gezamenlijk het intern rampenplan vormen, dat onderdeel uitmaakt van het rapport inzake grote gevaren. Daarnaast maakt het bedrijfsbeleid inzake het voorkomen van zware ongevallen en de regeling voor onafhankelijke verificatie, onderdeel uit van het rapport inzake grote gevaren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het effect van het wetsvoorstel op de administratieve lasten. De initiële administratieve lasten nemen in het totaal toe met € 10.055.000. Hiervan is € 3.476.000 toe te rekenen aan de voorschriften die gelden op zee en is € 7.074.000 toe te rekenen aan voorschriften die gelden op land. Door overgangsrecht worden deze kosten over een aantal jaren verdeeld. De structurele administratieve lasten nemen in het totaal toe met € 6.600.000. Hiervan is € 2.200.000 toe te rekenen aan voorschriften die gelden op zee en € 4.400.000 toe te rekenen aan voorschriften die gelden op land.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de beleidsruimte voor Nederland bij het implementeren van de richtlijn. De richtlijn stelt enkel regels voor mijnbouwactiviteiten op zee. Bij de implementatie hiervan is niet tot nauwelijks sprake van beleidsruimte. Het kabinet acht de veiligheid van mijnbouwactiviteiten van groot belang en stelt daarom voor het merendeel van de voorschriften van de richtlijn ook op land toe te passen.
De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regelgeving in de VS naar aanleiding van het ongeluk in 2010 is aangepast en hoe het afgelopen is met het management van het olie- en gasbedrijf. Naar aanleiding van de Macondo ramp in de VS is de regelgeving aldaar aangescherpt. Iedere mijnbouwonderneming moet een zogenaamd. SEMS (Safety and Environmental Management System) operationeel hebben. In feite betreft het SEMS een combinatie van het V&G-document en het V&G-zorgsysteem, uitgebreid met de beheersing van risico's voor het milieu. Het beschikbaar hebben van een V&G-document en een V&G-zorgsysteem is reeds jaren een verplichting in Nederland en vastgelegd in de arbeidsomstandighedenwetgeving. Daarnaast heeft de toezichthouder op de offshore olie- en gasindustrie in de VS (BSEE: Bureau of Safety and Environmental Enforcement) technische normen ontwikkeld, bijvoorbeeld het cementeren van verbuizingen in een put. De normen dienen als referentiekader en bevatten minimumeisen over het onderwerp van de ontwikkelde norm.
Ten aanzien van het management van het olie- en gasbedrijf dat betrokken was bij de ramp in de Golf van Mexico kan op basis van berichten die hierover in de media zijn verschenen worden gemeld dat kort na de ramp de algemeen directeur en de directeur verantwoordelijk voor de booroperatie van de put de desbetreffende onderneming hebben verlaten.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke zwaarwegende redenen er zijn om de richtlijn ook op land te laten gelden en of het gelet op de toename van administratieve lasten wel gerechtvaardigd is om de desbetreffende maatregelen ook op land van toepassing te verklaren. Zij vragen of de risico's op land hetzelfde zijn als op zee en of een ramp als in de Golf van Mexico ook op land kan gebeuren. De risico's voor olie- en gasactiviteiten op zee en op land zijn in beginsel dezelfde, maar de effecten kunnen wel verschillen. Op zee vraagt de evacuatie van een platform de nodige aandacht en met name olie kan zich makkelijk verspreiden in water. Op land moet weer rekening worden gehouden met omwonenden en kwetsbare objecten in de omgeving. Omdat de risico's vergelijkbaar zijn en er op land ook rekening moet worden gehouden met omwonenden acht het kabinet het, ondanks de toename van de administratieve lasten, gerechtvaardigd om een groot deel van de maatregelen ook op land van toepassing te verklaren. Een ramp als in de Golf van Mexico ligt in Nederland niet voor de hand. In de Golf van Mexico werd in de diepzee naar olie geboord naar een voorkomen onder hoge druk. In Nederland wordt meestal gas gewonnen. De Noordzee is ondiep (meestal minder dan 100 meter) en er zijn weinig voorkomens die onder grote druk staan. De kans op ongecontroleerde uitstroom van olie of gas is hierdoor klein en als er iets misgaat makkelijker te herstellen. De effecten van ongecontroleerde uitstroom van gas zijn ook minder belastend voor het milieu dan de uitstroom van olie. Toch is voorgesteld om zowel op land als op zee strenge regels te hanteren om de risico's op zware ongevallen verder te beperken en als er iets gebeurt de effecten te minimaliseren.
De leden van de D66-fractie vroegen welke maatregelen door het Rijk zijn genomen na de ramp in de Golf van Mexico. Kort na de ramp heeft de inspecteur-generaal der mijnen de mijnbouwondernemingen die als uitvoerder (operator) boorgatactiviteiten in Nederland uitvoeren gevraagd om de veiligheid van hun booractiviteiten grondig door te lichten. De ondernemingen hebben de resultaten van deze doorlichting gepresenteerd bij het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM). Op basis van de resultaten heeft de inspecteur-generaal der mijnen een aantal afspraken gemaakt met ondernemingen die niet frequent booractiviteiten uitvoeren. Deze afspraken betreffen (1) het laten toetsen van het boorprogramma door een onafhankelijke expert (de zogenaamde well examiner), (2) het laten auditen van het veiligheid- en gezondheidzorgsysteem van de onderneming door een onafhankelijke externe partij en (3) de in te huren boorinstallatie te laten inspecteren door een externe inspectieorganisatie. Daarnaast hebben de mijnbouwondernemingen in de afgelopen jaren maatregelen genomen om hun beheersmaatregelen bij een noodsituatie (de emergency response bij een blowout) verder te verbeteren. Dit betreft onder andere het verbeteren van de beschikbaarheid van diensten en middelen voor het bestrijden van noodsituaties en het verbeteren van de calamiteitenplannen. Er worden nu regelmatig grote oefeningen gehouden om de effectiviteit van de plannen in de praktijk te toetsen.
De leden van de D66-fractie vroegen om een overzicht van de maatregelen die zowel op zee als op land zullen gelden en de motivering daarvoor. De meeste maatregelen zullen zowel op land als op zee gelden. Hierbij gaat het om het opstellen en indienen van het rapport inzake grote gevaren en kennisgevingen van boorgatactiviteiten, regels voor interne rampenplannen, de reactie op noodsituaties, het opstellen van het bedrijfsbeleid ter voorkoming van zware ongevallen en de regeling voor onafhankelijke verificatie van belangrijke onderdelen en processen. Daarnaast wordt voorgesteld om bij de beoordeling van een aanvraag van een opsporings- of winningsvergunning aanvullende criteria ten aanzien van de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager mee te nemen. Om ervoor te zorgen dat de vergunninghouder voldoende financiële middelen aanhoudt, wordt voorgesteld om in de vergunning de omvang van de aan te houden middelen vast te leggen. Zo wordt

bevorderd dat eventuele schade veroorzaakt door de opsporings- of winningsactiviteiten verhaald kan worden bij de vergunninghouder. Dit voorschrift is net zo van belang voor mijnbouwactiviteiten op land als voor mijnbouwactiviteiten op zee. Het overnemen van maatregelen uit de richtlijn voor land geldt ook voor de bepalingen over de aanwijzing, werkwijze en bevoegdheid van de toezichthouder. In het bijzonder wordt voorgesteld dat SodM een mechanisme instelt voor vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties met betrekking tot opsporings- en winningsactiviteiten. Dit mechanisme geldt zowel voor mijnbouwactiviteiten op land als op zee.
Een belangrijk verschil tussen de voorgestelde maatregelen op zee en op land is de instemming van SodM op het rapport inzake grote gevaren. Voor productie- en niet-productie-installaties op zee geldt conform de richtlijn dat instemming van de toezichthouder op het rapport inzake grote gevaren is vereist voordat de activiteit kan worden gestart. Voor productie-installaties op land geldt deze instemming niet. Voor de beoordeling van de rapporten inzake grote gevaren van productie-installaties op land is ervoor gekozen om aan te laten sluiten bij de bestaande praktijk van V&G-documenten. De beoordeling van een V&G-document wordt door SodM – in geval van een positief oordeel – afgesloten met een zogenaamde «geen verdere vragen» brief. In deze brief wijst SodM de onderneming er op dat zij zelf verantwoordelijk is voor de naleving van het document, waarbij SodM dit in de praktijk zal verifiëren door het uitvoeren van inspecties en indien nodig hierop zal handhaven. Het voordeel van deze aanpak is dat SodM niet altijd direct hoeft te reageren op elk rapport inzake grote gevaren van een productie-installatie op land en dat SodM haar huidige wijze van toezicht van administratieve beoordeling van de documenten gecombineerd met fysieke inspecties op de installaties ten aanzien van de naleving van deze documenten (de V&G documenten en ingevolge dit wetsvoorstel de rapporten inzake grote gevaren) kan continueren.
Voor niet-productie-installaties op land is de keuze gemaakt dat er wel instemming van SodM met de ingediende rapporten inzake grote gevaren vereist is voordat met de activiteiten mag worden begonnen. Het ongeval in de Golf van Mexico heeft laten zien dat extra aandacht van de toezichthouder voor booractiviteiten gewenst is. Boringen worden verricht met niet-productie-installaties. De grootste risico's doen zich voor bij het uitvoeren van werkzaamheden met deze installaties. Doordat het rapport inzake grote gevaren van een niet-productie-installatie instemming behoeft van SodM en het feit dat zonder deze instemming geen activiteiten mogen plaatsvinden, krijgt SodM een extra toezicht instrument voor deze installaties en de voor de veiligheid kritische processen die voor deze installaties gelden.
De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wezen op het belang van de bescherming van de natuur tegen vervuiling door mijnbouwactiviteiten. Het kabinet erkent uiteraard dit belang. Deze leden vroegen ook hoe groot de kans wordt geacht op een milieuramp bij de opsporing en winning van olie en gas in Nederland en de rest van Europa en op welke wijze deze inschatting is gemaakt. In Nederland wordt al meer dan 50 jaar olie en gas gewonnen. In al deze jaren is er nooit een ongeval met ernstige milieugevolgen opgetreden. In Nederland gelden strenge eisen bij de opsporing en winning van olie en gas en is er adequaat toezicht op de wijze van opsporing en winning. Toch is de opsporing en winning van olie en gas niet zonder risico's en moeten we blijven leren van incidenten waar ook ter wereld. Dit is ook de reden dat het kabinet de aanscherping van de regels rondom de opsporing en winning van olie en gas omarmt en deze regels ook op land wil toepassen. Wat betreft de rest van Europa: in Europa zijn er ongeveer 900 offshore installaties. De meeste liggen in het Verenigd Koninkrijk (bijna 500), Nederland (ongeveer 180) en Denemarken (ongeveer 60). De wateren rond Europa zijn meestal niet erg diep. Slechts

op enkele locaties is er sprake van diepzeeboringen (>1.000 meter). Hoewel technisch goed uitvoerbaar, zijn de risico's hier groter. Door technische eisen aan de installaties en goed toezicht zijn deze risico's beheersbaar. De richtlijn is onder andere opgesteld om ook in die gevallen de kans op zware ongevallen verder te verminderen en wanneer zich toch een incident voordoet de effecten hiervan te beperken.
De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen waarom pas na advies van de Raad van State ervoor is gekozen om de maatregelen rondom de opsporing en winning van olie en gas ook op land toe te passen. In het wetsvoorstel was – mede op advies van SodM – al in de versie die aan de Afdeling Advisering van de Raad van State is voorgelegd, voorgesteld om het grootste deel van de maatregelen van de richtlijn ook op land toe te passen. Het ging hierbij onder andere om de maatregelen te voorkoming van zware ongevallen, regels over interne rampenplannen, de reactie op noodsituaties, het opstellen van het bedrijfsbeleid ter voorkoming van zware ongevallen en de regels voor onafhankelijke verificatie van belangrijke onderdelen en processen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten om ook de aanvullende criteria ten aanzien van de technische en de financiële mogelijkheden van de aanvrager van een opsporings- of winningsvergunning, het aanhouden van voldoende financiële middelen ten behoeve van de aansprakelijkheid van de vergunninghouder en het voorschrift dat de toezichthouder een mechanisme instelt voor de vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties met betrekking tot de opsporings- en winningsactiviteiten op land te laten gelden.
De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vroegen naar het verschil in veiligheid tussen het wetsvoorstel en het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: BRZO). Het doel dat beide regimes gemeenschappelijk hebben is het verbeteren van de externe veiligheid rond inrichtingen. Met betrekking tot de wettelijke verplichtingen van beide regimes zijn er meer overeenkomsten dan verschillen. In beide gevallen moet de exploitant een beleid hebben ter voorkoming van zware ongevallen en moet de exploitant een zorgsysteem invoeren voor de (systematische) beheersing van zware ongevallen. Tevens moet onder beide regimes een rapport worden opgesteld waarin wordt aangegeven welke grote gevaren zijn geïdentificeerd ten aanzien van de inrichting, alsmede de wijze waarop deze gevaren worden beheerst; onder beide regimes moet het rapport ook worden beoordeeld door de toezichthouder respectievelijk het bevoegd gezag. Daarnaast moeten de exploitanten onder beide regimes beschikken over een intern rampenplan. Gelet op deze overeenkomsten is besloten om installaties waarvoor het BRZO van toepassing is uit te sluiten van de verplichtingen die met het wetsvoorstel worden geïntroduceerd.

1.3. Doelstellingen

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar samenwerkingsverbanden van autoriteiten voor offshore olie- en gasactiviteiten. Er bestaan reeds enkele jaren samenwerkingsverbanden van dergelijke autoriteiten. Ten eerste is dat het North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF), een samenwerkingsverband van toezichthouders op olie- en gasactiviteiten in en rond de Noordzee. De hieraan deelnemende landen zijn naast Nederland (vertegenwoordigd door SodM), het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken, de Faeröer eilanden, Noorwegen en Zweden. Ten tweede bestaat er het International Regulators Forum (IRF). In dit samenwerkingsverband zijn de toezichthouders op (offshore) olie- en gasactiviteiten vertegenwoordigd van Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen, Canada, de VS, Mexico, Brazilië, Australië en Nieuw-Zeeland. De European Union Offshore Oil and Gas Authorities Group (EUOAG) is ingesteld met het besluit van de Europese Commissie van 19 januari 2012 (PbEU C 18/8). In EUOAG zijn de toezichthouders op (offshore) olie- en

gasactiviteiten van de Europese lidstaten vertegenwoordigd. De groep vergadert onder voorzitterschap van de Europese Commissie, met een vertegenwoordiger van één van de lidstaten als vicevoorzitter. De EUOAG is een forum voor het uitwisselen van ervaringen en expertise tussen de nationale toezichthouders onderling alsook met de Europese Commissie. Naast een adviserende rol voor de Europese Commissie heeft de EUOAG ook de taak van het identificeren en uitwisselen van beste werkwijzen ten aanzien van het voorkomen van majeure gevaren, het voorbereid zijn op calamiteiten, de verificatie van naleving, de audits en de handhaving. Een andere belangrijke taak van de EUOAG is het communiceren van geleerde lessen uit ongevalsonderzoeken aan de Europese Commissie. De eerste vergadering van de EUOAG heeft plaatsgevonden op 8 mei 2012, de meeste recente vergadering (de 8e) vond plaats op 12 en 13 november 2014. Momenteel is de inspecteur-generaal der mijnen vicevoorzitter van de EUOAG.
De leden van de PVV-fractie vroegen in hoeverre het wetsvoorstel de kans op zware ongevallen verkleint en in welke mate het de veiligheidsnormen vergroot. De richtlijn is gebaseerd op bestaande praktijken zoals toegepast in met name de landen rond de Noordzee. De maatregelen sluiten daarom goed aan bij de Nederlandse praktijk, maar gaan op een aantal onderdelen verder. Dit betreft onder andere het instemmen door SodM met het rapport inzake grote gevaren, de beschrijving van de risico's voor het milieu en de beheersmaatregelen om deze risico's tot een minimum te beperken, het opstellen van een intern rampenplan en het opzetten van een systeem voor onafhankelijke verificatie voor veiligheid- en milieukritische systemen respectievelijk het ontwerp van boorgaten. De introductie van deze (aanvullende) verplichtingen moet de kans op een zwaar ongeval verder verkleinen. Omdat de consequenties van een zwaar ongeval in de olie- en gasindustrie zeer groot kunnen zijn wordt de introductie van deze aanvullende verplichtingen als redelijk beschouwd.
De leden van de PVV-fractie vroegen hoe de veiligheidsnormen zich verhouden tot andere sectoren. De in de richtlijn vervatte veiligheidsnormen zien specifiek op situaties waarin olie of gas wordt opgespoord of gewonnen. Deze situaties zijn niet vergelijkbaar met andere sectoren, omdat bepaalde risico's kenmerkend zijn voor de mijnbouwsector. Men kan hierbij denken aan het risico op een blowout. Voorts vroegen leden van de PVV-fractie hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de relevante internationale wetten. In de Europese Unie is met uitzondering van de richtlijn, geen wetgeving vastgesteld met het oog op verbetering van de veiligheid van mijnbouwactiviteiten op zee. Internationaal gezien is er afgezien van het OSPAR-verdrag, wat als voornaamste doelstelling heeft het voorkomen en beëindigen van de verontreiniging van het mariene milieu, door Nederland geen verdrag gesloten inzake verbetering van de veiligheid van mijnbouwactiviteiten op zee.
De leden van de PVV-fractie wezen op de gevolgen van het wetsvoorstel op de concurrentiepositie van Nederland. Het wetsvoorstel is een implementatie van een richtlijn die in heel Europa geldt en geïmplementeerd zal worden. Ondernemingen die in Nederlandse wateren actief zijn, zullen met dezelfde regels geconfronteerd worden als zij in de wateren van andere lidstaten zullen opereren.

1.4. Implementatie en uitvoering

De leden van de VVD-fractie vroegen of het mede toepassen op land van een groot deel van de maatregelen van de richtlijn is aan te merken als een nationale kop. Ook vragen zij waarom Europa deze maatregelen zelf niet heeft voorgeschreven voor op land en of ook andere lidstaten hebben gekozen voor een ruimere toepassing van deze regels. De richtlijn heeft betrekking op de veiligheid van offshore olie en gasactiviteiten op zee. Zij schrijft geen maatregelen voor op land. Dat Nederland een groot deel van

de maatregelen ook wil hanteren bij de opsporing en winning van olie en gas op land is daarom aan te merken als aanvullend nationaal beleid.
Wat betreft de vraag waarom er vanuit Europa geen eisen zijn gesteld die gelden op land kan worden opgemerkt dat de aanleiding voor de richtlijn is geweest de ramp in de Golf van Mexico. Dit ongeval heeft het publiek bewust gemaakt van de risico's die verbonden zijn aan offshore olie- en gasactiviteiten en hebben aanleiding gegeven tot een aantal beleidsherzieningen door de Europese Commissie met het oog op de veiligheid van dergelijke activiteiten. De richtlijn heeft tot doel de kans op zware gevallen te beperken en zo het mariene milieu en de kusteconomieën tegen verontreiniging te beschermen. Met name op zee is het risico op grensoverschrijdende effecten bij een zwaar ongeval groot. De richtlijn stelt enkel minimumeisen vast. Lidstaten zijn vrij om op nationaal niveau strengere regels vast te stellen.
De leden van de VVD-fractie vroegen of andere lidstaten ook aanvullende regels hebben vastgesteld. Uit contacten met leden van de EUOAG is nog niet gebleken dat andere lidstaten de voorschriften uit de EU richtlijn ook op land implementeren.
Deze leden constateerden dat het hanteren van de betreffende regels op land leidt tot extra administratieve lasten bij de mijnbouwondernemingen. Zij vroegen of deze toename van administratieve lasten nodig is en of het voor mijnbouwondernemingen hierdoor minder aantrekkelijk wordt om te investeren in Nederland. Zoals eerder aangegeven is het kabinet van oordeel dat het wenselijk is om de aanvullende maatregelen ook op land te laten gelden. Dit omdat de werkzaamheden op land en op zee vergelijkbaar zijn, maar de effecten wel kunnen verschillen. Voor het kabinet is het belangrijk dat juist op land strenge eisen gelden aan de opsporing en winning van koolwaterstoffen. Verder is het belangrijk om binnen Nederland zoveel mogelijk dezelfde voorwaarden en eisen te hanteren. De hoge administratieve lasten worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de verplichting tot onafhankelijke verificatie van installaties en werkprogramma's voor boorgatactiviteiten. Onafhankelijke verificatie is een belangrijke maatregel om de veiligheid bij mijnbouwactiviteiten te vergroten. De onafhankelijke verificatie van het ontwerp van boorgaten was een belangrijke aanbeveling uit het onderzoek naar de veiligheid van booractiviteiten in Nederland dat SodM na de ramp in de Golf van Mexico heeft uitgevoerd onder mijnbouwondernemingen in Nederland. Mede naar aanleiding van deze richtlijn wordt dit nu geformaliseerd voor alle mijnbouwondernemingen die in Nederland actief zijn.
De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de aansprakelijkheid bij winning op land zal veranderen door het wetsvoorstel. De houder van een opsporings- of winningsvergunning voor koolwaterstoffen op land kan reeds op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk wetboek aansprakelijk worden gesteld voor schade ontstaan door aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken. In het wetsvoorstel is bepaald dat de vergunninghouder verplicht is toereikende financiële middelen aan te houden om te voldoen aan financiële verplichtingen die voort kunnen vloeien uit aansprakelijkheden voor opsporings- en winningsactiviteiten. Dit voorschrift is bedoeld om zeker te kunnen stellen dat schade die door de opsporings- of winningsactiviteiten veroorzaakt wordt, in elk geval bij de vergunninghouder verhaald kan worden.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de werkingssfeer van het BRZO. Mijnbouwwerken op land vallen in principe niet onder de werking van het BRZO, met uitzondering van enkele mijnbouwwerken welke in het BRZO specifiek zijn aangewezen. Dit zijn in totaal vijf mijnbouwwerken en betreffen de ondergrondse gasopslagen, waar gas wordt opgeslagen in natuurlijke aardlagen en in zoutholtes. Andere mijnbouwwerken zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van het BRZO, hetgeen in de voorgenomen aanpassing van het BRZO nog eens expliciet zal worden aangegeven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de motivering voor de keuze om niet alle maatregelen ook op land toe te passen en hoe dit invloed heeft op een uniform regelgevingskader. In het antwoord op de vraag hieromtrent van de leden van de D66-fractie is uiteengezet welke maatregelen op land en op zee zullen gelden en de motivering daarvoor. Het moge duidelijk zijn dat het streven is om een zo uniform mogelijk regelgevingskader te creëren. Omdat bepaalde maatregelen naar hun aard enkel op zee kunnen gelden (zoals een verplichte veiligheidszone) in verband met het belang van het scheepvaartverkeer en de visserij, is een absoluut uniform kader niet mogelijk. Op andere punten is een beleidsmatige en uitvoeringstechnische afweging gemaakt, hetgeen hierboven is gemotiveerd.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de mogelijkheid van vertrouwelijke meldingen van risico's aan SodM. De mogelijkheid om klachten of risico's ten aanzien van veiligheid en milieu te melden bij SodM bestaat al veel langer. De werkwijze hiervoor heeft SodM bekend gemaakt op haar website. Indien een werknemer of een ander (bijvoorbeeld een omwonende) geen gehoor vindt over een klacht of een melding bij de betrokken mijnbouwonderneming kan men zich wenden tot SodM. Deze neemt een dergelijke klacht of melding ook vertrouwelijk in behandeling, mits de identiteit van de melder wel bij SodM bekend is. SodM zal een onderzoek uitvoeren naar de klacht of melding en desgewenst de resultaten van dit onderzoek aan de melder terugkoppelen. Voor de behandeling door SodM van klachten of meldingen bestond echter geen specifieke wettelijke verplichting. Met de implementatie van de richtlijn in het wetsvoorstel krijgt SodM deze wettelijke verplichting.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ervaringen met het verlenen van vergunningen sinds de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet in 2003. Met betrekking tot het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen was de grootste wijziging dat de concessie voor het opsporen of winnen van delfstoffen werd vervangen door een opsporings- en een winningsvergunning. Het praktische gevolg hiervan is echter beperkt. Een andere verandering was de invoering van de mijnbouwmilieuvergunning. Na een aantal jaren bleek dat de in mijnbouwmilieuvergunningen voor boringen eigenlijk altijd dezelfde milieuvoorschriften werden gehanteerd. Dit was een reden om in 2008 de milieuvoorschriften voor boringen toch weer bij algemene regels te stellen (het Besluit algemene regels milieu mijnbouw). Verder is met de Mijnbouwwet van 2003 de verplichting tot het indienen van een winningsplan geregeld. Hierdoor is er inspraak mogelijk op de voorgenomen wijze van winnen en kan de overheid in het belang van het planmatig beheer van voorkomens en in verband met het risico op schade ten gevolge van bodembeweging zijn instemming met het winningsplan weigeren of beperkingen en voorschriften verbinden aan de instemming.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een tabel met daarin de diverse mijnbouwbelastingen en vennootschapsbelasting-opbrengsten, die samen de aardgasbaten vormen. Een tabel met de aardgasbaten op transactiebasis is hieronder opgenomen.

	2012	2013	2014
Meer opbrengst	9.150	9.950	6.500
Winstuitkering EBN	2.350	2.350	1.700
Cijns en oppervlakterechten	50	50	50
Winstafdrachten	1.050	1.250	850
Vennootschapsbelasting	1.750	1.800	1.350
Totaal	*14.350*	*15.400*	*10.450*

Aardgasbaten op transactiebasis in miljoenen euro's, afgerond op +/- 50 miljoen euro. De cijfers over 2014 zijn een schatting.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het in eigendom van de Staat brengen van de onderaardse gasvoorkomens positieve gevolgen heeft opgeleverd. Bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 is bepaald dat alle delfstoffen in de ondergrond toebehoren aan de Staat en dat door het winnen met gebruikmaking van een winningsvergunning de eigendom van die delfstoffen overgaat op de vergunninghouder. Op het continentaal plat is het altijd al zo geweest dat de Staat eigenaar is van de delfstoffen in de ondergrond. Op land geldt deze bepaling alleen voor de winningsvergunningen die ná 1 januari 2003 zijn verleend. Om geen inbreuk te maken op rechtsposities blijft voor de voor die datum op land reeds verleende vergunningen gelden dat de vergunninghouder eigenaar is van de delfstoffen in de ondergrond. Voor die vergunningen geldt dat de eigendom van de delfstoffen door de vergunningverlening op de vergunninghouder is overgegaan. Het in eigendom van de Staat brengen van de ondergrondse gasvoorkomen op land heeft praktisch weinig gevolgen.
Ook vroegen deze leden naar de positie van de grondeigenaar en of deze een vergoeding krijgt bij gaswinning. De grondeigenaar is verplicht om te gedogen dat de houder van een opsporings- of winningsvergunning delfstoffen of aardwarmte opspoort of wint, voor zover deze activiteiten plaatsvinden op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte. De grondeigenaar heeft wel recht op een vergoeding voor het gebruik van (een deel) van zijn land en de door deze activiteiten veroorzaakte schade. De grondeigenaar krijgt dus geen vergoeding gerelateerd aan de hoeveelheid gewonnen gas, maar heeft recht op een redelijke vergoeding voor het gebruik van zijn land en natuurlijk alle eventueel veroorzaakte schade.
De leden van de SP-fractie vroegen waarom bepaalde maatregelen niet gelden voor opsporing en winning op land. Voor het antwoord op deze vraag wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, waarin is uiteengezet welke maatregelen zowel op land als op zee gelden en wat de reden daarvan is.
De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke installaties onder het BRZO vallen, wat de verschillen zijn tussen het BRZO en het onderhavige wetsvoorstel en de toegevoegde waarde om deze verschillen te handhaven. Voor de beantwoording van deze vraag wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op de vragen hieromtrent van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie en de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1.2, respectievelijk 1.4.
De leden van de GroenLinks-fractie wezen op de verplichtingen van de richtlijn inzake de toegankelijkheid van informatie en publieke inspraak bij exploratieactiviteiten. Deze verplichting is in het wetsvoorstel opgenomen (artikel I, onderdeel B) door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren op de beoordeling van een aanvraag voor een opsporingsvergunning. Deze openbare voorbereidingsprocedure stelt het publiek in staat zienswijzen in te dienen over de aangevraagde vergunning.

2. Inhoud

2.1. Documenten

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen in hoeverre de in het kader van de richtlijn op te stellen documenten informatie bevatten over de risico's voor het milieu en of deze documenten openbaar worden gemaakt. De naar aanleiding van de richtlijn op te stellen documenten dienen de risico's te beschrijven van zware ongevallen en de maatregelen die zijn genomen om deze zware ongevallen te voorkomen of de effecten hiervan te minimaliseren. Onder een zwaar ongeval is ook begrepen een

zwaar milieuincident dat leidt of naar verwachting zal leiden tot aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu. Hiervoor zal een definitie worden opgenomen in artikel 1 van de Mijnbouwwet, zoals in artikel I onder A van het wetsvoorstel is voorgesteld. De richtlijn en het wetsvoorstel voorzien niet in actieve publicatie van deze documenten. Het recht tot toegang tot milieuinformatie blijft echter onveranderd, zoals is vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Wet openbaarheid van bestuur.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar voorbeelden van maatregelen die ondernemingen moeten nemen als iemand overboord valt. Hiervoor is artikel 3.37v uit het Arbeidsomstandighedenbesluit relevant, voor het opstellen van een zogeheten noodplan. In eerste instantie betreffen deze maatregen de inzet van helikopters of bijstandsboten door de desbetreffende ondernemingen. Daarnaast kan een onderneming ook andere reddingsmiddelen inzetten om drenkelingen uit het water te redden, bijvoorbeeld speciaal hiervoor uitgeruste boten die de onderneming op haar installatie beschikbaar heeft (zogenaamde FRC's: Fast Rescue Craft of MOB's: Man Overboard Boat). Een onderneming kan hierin zelf een keuze maken, mits de keuze voldoet aan de criteria voor de reactietijd nodig om drenkelingen tijdig uit het water te kunnen redden.

2.1.1. Rapport inzake grote gevaren

De leden van de PvdA fractie vroegen naar de wettelijke basis voor het instemmen met het huidige V&G-document en het sanctiebeleid in het kader van instemming met het rapport inzake grote gevaren. In het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling is niet vastgelegd dat de toezichthouder dient in te stemmen met het door de mijnbouwonderneming of boorondernemingen ingediende V&G-document. In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen dat het rapport inzake grote gevaren voor mijnbouwinstallaties en voor boorinstallaties op land instemming behoeft van SodM. Het exploiteren van de installaties, zonder instemming van SodM met het rapport inzake grote gevaren, is in het wetsvoorstel aangemerkt als een economisch delict, dat strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. De Minister is op basis van artikel 132 van de Mijnbouwwet bevoegd handhavend op te treden. Op basis van artikel 50 van de Mijnbouwwet kan de Minister maatregelen voorschrijven. In het uiterste geval kan daarmee de exploitatie worden stilgelegd.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de «geen-verdere-vragen-brief». Een geen-verdere-vragen-brief is een reactie van SodM op het door de mijnbouwonderneming ingediend V&G-document. Bij een geen-verdere-vragen-brief blijft de huidige praktijk zoveel mogelijk in stand. Een dergelijke brief is geen vrijwaring voor aansprakelijkheid. De onderneming blijft zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en het nemen van voorzorgsmaatregelen. Deze leden vroegen tevens wat ermee wordt bedoeld dat het SodM geen besluit neemt over het rapport inzake grote gevaren voor productie-installaties op land. Een rapport inzake grote gevaren voor productie-installaties op zee behoeft de voorafgaande instemming van SodM omdat de richtlijn dat voorschrijft. Een rapport inzake grote gevaren voor productie-installaties op land behoeft geen voorafgaande instemming van SodM. Voor deze rapporten wordt aangesloten bij de huidige praktijk van het sturen van een «geen-verdere-vragen-brief».
De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de risico's bij boorgatactiviteiten groter zijn dan bij andere activiteiten. De aard van boorgatactiviteiten brengt het risico met zich dat olie- en gasvoorkomens aanwezig in de diepe ondergrond ongecontroleerd vrij komen. Dit stelt hoge eisen aan de barrières die bij het uitvoeren van boorgat- en putactiviteiten aanwezig dienen te zijn. Dit betreft met name de beveiligingsinstallatie van het boorgat, die in geval van een dreigende uitstroming uit het boorgat of de

put gesloten kan worden. Deze installatie moet ten alle tijde beschikbaar zijn en correct functioneren.

2.1.2. Intern rampenplan

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke reactiemiddelen in een intern rampenplan vermeld moeten worden. Over het algemeen zal het om evacuatiemiddelen gaan. Daarbij kan gedacht worden aan een reddingsboot ingeval van een mijnbouwinstallatie op zee of een helikopter waarmee personeel in veiligheid kan worden gebracht.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de aanpassing van het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling. In directe betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de op voorliggend wetsvoorstel gebaseerde uitvoeringsregelgeving is in de Mijnbouwwet niet voorzien. Uiteraard is het kabinet door de Kamer steeds aan te spreken op de vormgeving en inhoud van deze uitvoeringsregelgeving, en gehouden om eventuele vragen of zorgen van de Kamer daaromtrent in mondeling dan wel schriftelijk contact te beantwoorden.

2.1.3. Het bedrijfsbeleid inzake het voorkomen van zware ongevallen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in het bedrijfsbeleid inzake het voorkomen van zware ongevallen ook een beschrijving van verantwoordelijkheden op het niveau van personen is opgenomen en met name of er iemand in de Raad van Bestuur verantwoordelijk is.
Het bedrijfsbeleid inzake het voorkomen van zware ongevallen bevat geen beschrijving van verantwoordelijkheden op het niveau van personen. Dit bedrijfsbeleid dient echter wel aan te geven wat de verantwoordelijkheid is van de bestuurders, ten aanzien van de geschiktheid, implementatie en het functioneren van het beleid ter voorkoming van zware ongevallen. Vaak is er een HSE-manager (health, safety en environment) binnen een mijnbouwbedrijf. Deze persoon zal intern verantwoordelijk zijn voor het bedrijfsbeleid inzake het voorkomen van zware ongevallen. De directeur van de mijnbouwonderneming is eindverantwoordelijk voor het doen en laten binnen zijn onderneming, als vertegenwoordiger van (een van) de vergunninghouder(s) en tevens als exploitant.

2.1.4. Het veiligheids- en milieubeheerssysteem

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in het veiligheids- en milieubeheerssysteem een beschrijving van verantwoordelijkheden op het niveau van personen is opgenomen en of er iemand in de Raad van Bestuur verantwoordelijk is. Het veiligheids- en milieubeheersysteem dient onder andere aan te geven wat de organisatiestructuur is van een onderneming en de verantwoordelijkheden van het personeel. In de praktijk valt het veiligheids- en milieubeheerssysteem ook onder de verantwoordelijkheid van de HSE-manager en zal de directeur van de het bedrijf eindverantwoordelijk zijn.

2.1.5. Regeling voor onafhankelijke verificatie

De leden van de PvdA-fractie stelden enkele vragen over de regeling voor onafhankelijke verificatie. Niet alleen het opstellen van een regeling is verplicht, maar ook het daadwerkelijk uitvoeren van de verificatie (in overeenstemming met de opgestelde regeling) is een verplichting die voortvloeit uit het wetsvoorstel. De ondernemingen kunnen de verificatie laten uitvoeren door een externe partij. Maar de ondernemingen kunnen ook kiezen om de verificatie binnen de eigen onderneming onder te brengen. Daarvoor zijn in de richtlijn eisen opgenomen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de verificateur. Deze eisen zullen worden opgenomen in het Mijnbouwbesluit respectievelijk de Mijnbouwregeling. SodM zal toezien op de juiste naleving van deze eisen.
De leden van de PvdA-fractie vroegen of het mogelijk is een striktere onafhankelijkheidseis in acht te nemen. In het wetsvoorstel is er niet voor

gekozen om verificatie door een externe partij te verplichten; de richtlijn eist dit ook niet. Uiteindelijk is de directeur van de onderneming eindverantwoordelijk voor de beheersing van risico's in zijn bedrijf. Een goede verificatie is een onderdeel van deze risicobeheersing. Het is daarom in het belang van de onderneming om de verificatie zodanig in te richten en te positioneren dat een goede taakuitvoering van deze verificatie van wezenlijk voordeel is voor de onderneming.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of alle bevindingen van de onafhankelijke verificatie onderdeel zijn van het certificaat en of de bevindingen van de onafhankelijke verificatie openbaar zijn. Ook vroegen de leden in hoeverre sprake is van onafhankelijkheid als de verificateur werkzaam is voor hetzelfde bedrijf. Ten aanzien van de onafhankelijkheid van de verificateur verwijs ik kortheidshalve naar mijn antwoord aan de leden van de PvdA-fractie. Het is niet zo dat voor de onafhankelijke verificatie vallend onder het wetsvoorstel altijd certificaten worden afgegeven. Dit is alleen het geval voor enkele reeds bestaande verificaties, zoals bijvoorbeeld bij drukapparatuur (conform het Warenwetbesluit drukapparatuur) en de dragende constructie van mijnbouwinstallaties (conform het Mijnbouwbesluit). Op basis van het wetsvoorstel moet de onafhankelijke verificateur zijn bevindingen en advies kenbaar maken aan de onderneming, het wetsvoorstel voorziet er niet in dat deze bevindingen en het advies openbaar zijn. Wel zal de onderneming het advies aan SodM moeten toezenden.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of een onafhankelijke verificatie nodig is bij «fracken». Het zogenoemde fracken is aan te merken als een boorgatactiviteit zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel. Dit betekent dat ook voor deze activiteit een onafhankelijke verificatie vereist is.

2.1.6. Extern rampenplan

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het externe rampenplan van het al bestaande incidentbestrijdingsplan verschilt en hoe het externe rampenplan zich verhoudt tot het interne rampenplan. Het huidige Incident Bestrijdingsplan Noordzee zal voor een groot deel overeenkomen met de vereisten voor een extern rampenplan conform de richtlijn. Het plan zal nog enkele punten uitbreiding behoeven, zoals het opnemen van een inventaris van apparatuur die in het bezit is van de olie- en gasondernemingen, die in een noodsituatie kan worden ingezet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de kosten die aan de verificatie van het extern rampenplan zijn verbonden. Er zijn geen kosten voor de mijnbouwondernemingen verbonden aan het extern rampenplan. Er zijn wel kosten verbonden aan de onafhankelijke verificatie. De initiële kosten van onafhankelijke verificatie zijn begroot op € 9 miljoen en de jaarlijkse kosten op ca. € 4.5 miljoen, voor de onafhankelijke verificatie van boorputten, productie installaties en mobiele boorinstallaties gezamenlijk. Deze onafhankelijke verificatie heeft overigens geen relatie met het externe of interne rampenplan.

2.2. Kennisgevingen

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de kennisgeving zich verhoudt tot andere documenten en vroegen hoe een werkprogramma voor een boorgat eruit ziet. Een rapport inzake grote gevaren wordt voor een installatie opgesteld. Een kennisgeving vormt geen onderdeel van het rapport inzake grote gevaren, maar dient bij bepaalde activiteiten bij SodM te worden ingediend. Zo dient een kennisgeving bij boorgatactiviteiten voorafgaand aan de booractiviteiten te worden ingediend bij SodM. Ook bij een verplaatsing van een bestaande productie-installatie naar een nieuwe locatie, dient een kennisgeving te worden ingediend. Daarnaast dient de exploitant bij een gecombineerde activiteit een kennisgeving in

bij SodM. Een werkprogramma voor een boorgat moet overeenkomstig artikel 74 van het Mijnbouwbesluit worden opgesteld.

2.3. Vergunningverlening

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen zich verhoudt tot bovengenoemde kennisgevingen. Een opsporings- of winningsvergunning is een marktordeningsvergunning. Deze vergunning geeft de houder het recht gedurende een bepaalde periode voor het in de vergunning aangegeven gebied om met uitsluiting van anderen naar delfstoffen of aardwarmte te zoeken (opsporingsvergunning) of deze te winnen (winningsvergunning). Een kennisgeving van een boorgatactiviteit, een verplaatsing of een gecombineerde activiteit, is een gedetailleerde beschrijving van de voorgenomen werkzaamheden en wanneer deze zullen plaatsvinden. Een kennisgeving wordt een aantal weken voor de betreffende werkzaamheden ingediend. Van de werkzaamheden ten behoeve van specifieke boorgatactiviteiten moet dagelijks verslag worden gedaan aan SodM die daarbij toetst of de werkzaamheden in lijn zijn met de ingediende kennisgeving.
De leden van de PVV-fractie vroegen of de vergunninghouder altijd aansprakelijk is voor schade, ook als deze door derden is veroorzaakt. Op grond van artikel 17.16 van de Wet milieubeheer kunnen bij degene die de activiteit heeft verricht de kosten worden verhaald voor het herstel van de veroorzaakte milieuschade, tenzij hij bewijst dat de milieuschade ondanks door hem getroffen passende veiligheidsmaatregelen door een derde is veroorzaakt.

2.3.1. Taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder
De leden van de PvdA-fractie vroegen of een functiescheiding tussen de vergunningverlenende en de toezichthoudende taken doelmatig is. De richtlijn benadrukt het belang van deze scheiding omdat daardoor belangenconflicten voorkomen kunnen worden. Derhalve dient een duidelijke scheiding te zijn tussen de vergunningverlenende taken die verband houden met de economische ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen met inbegrip van het beheer van de daaruit gegenereerde inkomsten en de toezichthoudende taken die verband houden met de veiligheid van de mijnbouwactiviteiten voor mens en milieu. Dergelijke belangenconflicten kunnen het beste worden voorkomen door een functionele scheiding te hanteren. De vergunningverlenende taken zijn om die reden functioneel belegd bij de Minister van Economische Zaken, de toezichthoudende taken zijn bij SodM belegd.

2.4. Retributie

De leden van de VVD-fractie vroegen of andere landen de kosten van de bevoegde autoriteit ook doorberekenen naar vergunninghouders, exploitanten en eigenaren van mijnbouwwerken en hoe dit van invloed is op het gelijke speelveld. Ook andere landen vorderen kosten voor het toezicht terug van ondernemingen. Een rondvraag bij onder andere landen rond de Noordzee heeft geresulteerd in de volgende informatie: Denemarken berekent 60% van de kosten van de bevoegde autoriteit door aan ondernemingen, Ierland 100% en het Verenigd Koninkrijk 60%. Met het onderhavige wetsvoorstel berekent Nederland 30% van de kosten van SodM door aan de ondernemingen. Hierdoor wordt in Nederland geen negatieve invloed verwacht op het gelijke speelveld.
De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de afwegingen die zijn gemaakt bij het doorberekenen van kosten. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om niet de kosten van alle activiteiten die door SodM worden verricht door te berekenen aan de sector. Omdat bepaalde taken van SodM niet alleen het belang van de sector dienen, maar ook het algemeen

belang van veiligheid, is ervoor gekozen alleen die activiteiten door te berekenen die duidelijk te herleiden zijn naar de activiteiten van de mijnbouwonderneming. Hierbij gaat het specifiek om het instemmen met rapporten inzake grote gevaren, het beoordelen van de kennisgevingen en het adviseren inzake vergunningverlening.

De leden van de SP-fractie vroegen of SodM de beoordeling van de schade zal uitvoeren. Deze taak behoort niet tot de verantwoordelijkheid van SodM. De kosten voor de uitvoering van de taken door SodM worden gedeeltelijk doorberekend aan de sector. Kortheidshalve verwijs ik voor een meer uitgebreide toelichting op het doorberekenen van kosten aan de sector naar het antwoord op vragen hieromtrent van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de onafhankelijkheid, de capaciteit en de begroting van SodM, in relatie tot de nieuwe taken van SodM voortkomend uit het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel en de hieruit resulterende taakuitbreiding van SodM verandert niets aan de positionering en onafhankelijkheid van SodM. SodM valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en rapporteert (bij monde van de inspecteur-generaal der mijnen) aan de secretaris-generaal. Deze positionering van SodM garandeert een goede functiescheiding tussen beleid en toezicht. Op grond van artikel 128, tweede lid, van de Mijnbouwwet kan de inspecteur-generaal der mijnen – onafhankelijk – de aanbevelingen doen die hij wenselijk acht in verband met de uitvoering van zijn taken. In 2013 is de rol van SodM in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR-rapport 89, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht,* 28 augustus 2013) nog aangeduid als «een voorbeeld van een onpartijdige opstelling» van een toezichthouder. Daarnaast is er een functionele scheiding tussen vergunningverlening en het toezicht: de Minister van Economische Zaken verleent de vergunningen en het toezicht wordt uitgevoerd door SodM.

In het SodM-document «Strategie & Programma 2012 – 2016» is het risico-gericht toezicht omschreven: door het toezicht te richten op grote risico's is er een prioritering mogelijk van de door SodM uitgevoerde activiteiten, waardoor SodM met de huidige formatie kan volstaan. Niettemin resulteert het wetsvoorstel wel in nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor SodM. Om deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren, wordt de formatie en het budget van SodM uitgebreid met twee fte's, voor extra inspecteurs. Dit betreft een bedrag van € 0,2 miljoen op jaarbasis.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom niet alle taken van SodM worden doorberekend aan de sector. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de kosten die gemoeid zijn bij het instellen van een onderzoek bij een zwaar ongeval en de daaruit voortvloeiende op te volgen aanbevelingen, niet door te berekenen aan de sector, omdat het in het algemeen belang van de veiligheid is om onafhankelijk onderzoek te doen naar de omstandigheden die tot het zwaar ongeval hebben geleid. Hieruit kunnen belangrijke lessen voor de toekomst worden getrokken. Om deze reden worden hiervoor dus geen kosten bij betrokkenen in rekening gebracht.

De leden van de PVV-fractie vroegen hoeverre dit wetsvoorstel iets verandert aan de verhouding in kostendoorberekening tussen bedrijven en de overheid. Op dit moment worden de kosten van SodM nog volledig betaald door de overheid. Het gaat om ruim € 7 miljoen per jaar. Door dit wetsvoorstel zal ongeveer 30% van de kosten van SodM (zo'n € 2.1 miljoen per jaar) worden doorberekend aan mijnbouwbedrijven.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar de verdeling van de kosten welke worden doorberekend aan de bedrijven in andere lidstaten. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie.

3. Regeldruk

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre activiteiten die nu plaatsvinden in de toekomst niet meer zullen plaatsvinden als gevolg van de hogere administratieve lasten voor mijnbouwbedrijven in Nederland. Het is moeilijk om aan te geven of en in hoeverre activiteiten die nu plaatsvinden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer zullen plaatsvinden als gevolg van de hogere administratieve lasten. Of een bedrijf besluit om activiteiten te verrichten in Nederland of in een ander land is mede afhankelijk van het verwachte risico en het verwachte rendement van de betreffende activiteit. De olie- of gasprijs speelt hierbij een belangrijke rol. Maar ook de verwachte kosten bepalen of een project wordt uitgevoerd of niet. Het rapport inzake grote gevaren is grotendeels vergelijkbaar met het huidige V&G-document. De toename van de administratieve lasten is met name een gevolg van de voorgeschreven onafhankelijke verificatie. De kosten hiervan zijn in vergelijking met de kosten van een boring zelf marginaal. Ik verwacht daarom niet dat dit wetsvoorstel een significant effect zal hebben op het activiteitenniveau in Nederland.
De leden van de PVV-fractie vroegen of kan worden uitgesloten dat dit wetsvoorstel resulteert in een direct of indirect verlies van banen. Zoals aangegeven in reactie op de vraag van de VVD-fractie hieromtrent verwacht ik niet dat dit wetsvoorstel een significant effect zal hebben op het activiteitenniveau in Nederland. Ik verwacht daarom ook geen groot verlies van banen bij mijnbouwbedrijven. Tegenover een eventueel verlies aan banen bij mijnbouwbedrijven staat overigens ook een toename aan werkgelegenheid bij deze bedrijven of onafhankelijke derden voor het uitvoeren van de in het wetsvoorstel verplichte onafhankelijke verificatie.
De leden van de PVV-fractie vroegen of het wetsvoorstel ook van toepassing is op geothermie. Dit is niet het geval. De reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot de opsporing en winning van koolwaterstoffen.

3.1. Het opstellen van rapporten inzake grote gevaren

De leden van de VVD-fractie vroegen om een toelichting, waarom vergelijkbare eisen als in BRZO ook van toepassing zijn verklaard voor installaties op land. Belangrijkste reden om het grootste deel van de voorschriften in de richtlijn ook van toepassing te verklaren op mijnbouwwerken op land is om de veiligheid op land te verbeteren. Voor meer informatie hierover wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op de vraag hieromtrent van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.2.

3.2. Onafhankelijke verificatie voor productie-installaties

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het klopt dat aan de verificatie van productie-installaties forse kosten zijn verbonden. De initiële bedragen worden inderdaad geschat op ca. 9 miljoen euro en de jaarlijkse kosten op ca. 4,5 miljoen euro. Deze inschatting is in overleg met SodM en vertegenwoordigers van mijnbouwbedrijven tot stand gekomen. Daarbij is ook gekeken naar ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, waar deze verplichting al langer geldt. Het gaat hier vaak om complexe installaties met veel veiligheids- en milieukritische systemen en deze beoordeling moet worden gedaan door hooggekwalificeerde en daardoor duurdere deskundigen. Of de kosten uiteindelijk ook echt zo hoog zullen uitvallen zal moeten blijken in de praktijk.

3.3. Onafhankelijke verificatie voor werkzaamheden in boorgaten («well examination»)

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de kosten die zijn verbonden aan de verificatie van boorgaten. Deze kosten worden geschat op 1,65 miljoen euro per jaar, uitgaande van gemiddeld 110 putoperaties per jaar.

4. Overig

De leden van de VVD-fractie stelden dat de Mijnbouwwet op zal gaan in de Omgevingswet. De Mijnbouwwet zal ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven bestaan en zal dus niet opgaan in de Omgevingswet. Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie om een overzicht van de verschillen tussen de huidige praktijk en de op basis van het wetsvoorstel tot stand te brengen praktijk. Deze leden vroegen zich met name af of het wetsvoorstel de veiligheid verbetert. Voor het overzicht inzake de huidig geldende voorschriften en de nieuwe voorschriften, wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie. Het oogmerk van de richtlijn is om de veiligheid te verbeteren. Met de implementatie van de richtlijn in dit wetsvoorstel, is dit uiteraard ook het oogmerk van het wetsvoorstel. Het verbeteren van de veiligheid wordt vooral bereikt door te bevorderen dat bedrijven, door het vooraf inleveren van bepaalde documenten, vooraf goed nadenken over veiligheid. Daarnaast zal de verplichte onafhankelijke verificatie de veiligheid verbeteren.
De leden van de PvdA-fractie vroegen of het mogelijk is om een verbod op zoutwinning in de Waddenzee in de Mijnbouwwet neer te leggen en hoe dit eruit zou kunnen zien.
De door de leden van de PvdA-fractie gevraagde mogelijkheid voor meer ruimtelijke sturing bij mijnbouwactiviteiten, zoals zoutwinning, is geen onderdeel van voorliggend wetsvoorstel. Wel is een een wetvoorstel in voorbereiding om de ruimtelijke component een rol te geven bij het verlenen van opsporings- of winningsvergunningen.
De leden van de SP-fractie vroegen of door toevoeging van een artikel aan de Mijnbouwwet of anderszins aan gedupeerden de garantie kan worden geboden dat hun schade als gevolg van na-ijl-effecten bij mijnbouwactiviteiten ook na de verjaringstermijn wordt vergoed. Een mijnbouwonderneming moet ingevolge de Mijnbouwwet alle maatregelen nemen om te voorkomen dat zijn mijnbouwactiviteiten schade veroorzaken of de veiligheid schaden. Indien desondanks schade zou ontstaan, dan is de desbetreffende ondernemer aansprakelijk en dient hij die schade te vergoeden. In het belang van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid is er in het Burgerlijk Wetboek een uniforme en integrale verjaringsregeling voor (de verplichting tot en het recht op) vergoeding van schade door degene die de schade heeft veroorzaakt. Ook op vorderingen naar aanleiding van mijnbouwschade zijn de algemene en bijzondere verjaringstermijnen van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Vanwege het «sluipende» karakter en het risico dat schade als gevolg van bodembeweging door mijnbouwactiviteiten zich pas na langere tijd manifesteert, is ter verbetering van de (rechts)bescherming van derden, per 1 januari 2003 in het Burgerlijk Wetboek bepaald dat in dergelijke gevallen de rechtsvordering tot vergoeding van de schade pas verjaart door verloop van dertig jaar na de gebeurtenis die de schade heeft veroorzaakt. Hetzelfde geldt voor schade die is ontstaan door bodem-, water- of luchtverontreiniging of door het gebruik van gevaarlijke stoffen. In al deze gevallen is het bijzondere en sluipende karakter van deze schade in de langere verjaringstermijn verdisconteerd. Bij verjaring gaat het om een afweging van de belangen van gerechtigheid en rechtszekerheid. Enerzijds is er de benadeelde die gecompenseerd moet worden voor schade die hij door activiteiten van een ander heeft geleden. Anderzijds degene die daarvoor

wordt aangesproken en diens mogelijkheid om zich naar redelijkheid tegen de vordering tot vergoeding van schade te kunnen verweren. Het belang van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid is er niet mee gediend om in geval van mijnbouwschade en mogelijk ook in andere gevallen van schade, de in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde verjaringstermijnen op te heffen of te verlengen en daarmee de afgewogen, uniforme en integrale regeling voor vergoeding van schade te doorbreken. Over de afwijzing van de claim op het Waarborgfonds mijnbouwschade in verband met schade door kolenwinning in Limburg, waarnaar door de leden van de SP-fractie werd verwezen, dient de rechter zich nog uit te spreken.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet alle maatregelen ook gelden voor winning op land. In tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie stelden, zullen de aanvullende criteria ten aanzien van technische mogelijkheden van een aanvrager ook bij de beoordeling van een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning op land meegenomen worden bij de beoordeling. Hierin voorziet artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel. Ook bepaalt het wetsvoorstel in artikel I, onderdeel J, dat SodM een mechanisme opstelt voor vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties met betrekking tot opsporings- of winningsactiviteiten van koolwaterstoffen op land en op zee. Voor de reden waarom in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om geen instemming van SodM te eisen op een rapport inzake grote gevaren voor productie-installaties op land, wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op de vraag hieromtrent van de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de aanpassing het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling. Voor het antwoord op deze vraag wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op de vraag hieromtrent van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie gaven aan zich grote zorgen te maken over de winning van zout onder de Waddenzee. Deze leden vroegen in dit kader welke beoordeling er op dit moment plaatsvindt van de potentiële milieugevolgen van zoutwinning binnen het kader van de Mijnbouwwet. Voorafgaand aan de verlening van de Natuurbeschermingswet-wetvergunning (hierna: Nbwet-vergunning) is, onder andere op basis van een daartoe uitgevoerde passende beoordeling, op zorgvuldige wijze onderzocht of de zoutwinning kan leiden tot mogelijk significante effecten op de instandhoudingsdoelen in het Natura 2000-gebied Waddenzee. Het onderzoek laat zien dat significante effecten op de beschermde natuur van de Waddenzee kunnen worden uitgesloten. Van een afname van wadplaten of verandering van sedimentsamenstelling is geen sprake, wel van een vertraagde groei van het areaal droogvallende wadplaten. De instandhoudingsdoelstellingen voor de betreffende habitats, namelijk behoud van oppervlak en kwaliteit, komen hierdoor niet in gevaar. Ook effecten op de instandhoudingsdoelen voor wadvogels zoals de kanoet treden niet op. Op grond hiervan heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de Nbwet-vergunning verleend. Hiermee is invulling gegeven aan de motie Vos/Jacobi «om geen vergunning te verlenen voor zoutwinning onder de Waddenzee bij de geringste twijfel aan mogelijke significante effecten op de natuur» (TK 33 750 XIII nr. 99). Op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de milieueffecten beoordeeld van de bouwtechnische aanpassingen die voor de zoutwinning onder de Waddenzee nodig zijn op het bedrijfsterrein van Frisia, dat is gelegen op het industrieterrein van de gemeente Harlingen. Aangezien werd voldaan aan alle gestelde eisen, is door de Minister van Economische Zaken ondertussen ook de desbetreffende omgevingsvergunning verleend. Op basis van de Mijnbouwwet dient nog ingestemd te worden met het door Frisia Zout ingediende winningsplan voor de zoutwinning onder de Waddenzee. Bij deze beoordeling spelen met name

doelmatigheid van de zoutwinning en de effecten van bodemdaling door de zoutwinning een rol. Er is hierbij sprake van een raakvlak met de beoordeling die reeds heeft plaatsgevonden in het kader van de Nbwet-vergunning. Alle op het ontwerp instemmingsbesluit ingediende zienswijzen, voor zover deze geen betrekking hebben op aspecten die reeds zijn geadresseerd in de Nb-wet procedure, zullen worden beantwoord in de Nota van Antwoord bij het te nemen instemmingsbesluit. Het nemen van dit besluit wordt gecoördineerd met de eveneens nog te nemen beslissing op bezwaar in het kader van de Nb-wet procedure. Aangezien de zoutwinning plaatsvindt op een diepte van circa 2,5 kilometer onder de Waddenzee en de winning plaatsvindt vanaf het industrieterrein van Harlingen, zullen milieueffecten in de Waddenzee verwaarloosbaar zijn. Voor zover er milieueffecten op de Waddenzee zouden kunnen optreden, zijn deze meegenomen in de passende beoordeling en beoordeeld in het Nb-wetvergunningverlenings-traject.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen ook naar de mogelijkheden om bepaalde activiteiten dan wel locaties uit te kunnen sluiten voor een mijnbouwwet-vergunning. Voor een antwoord op deze vraag wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie aan het begin van deze paragraaf. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen of er in de Mijnbouwwet te weinig waarborgen zitten voor het milieu en waarom Nature 2000-gebieden niet zijn uitgesloten van winning. De Mijnbouwwet is in eerste instantie een marktordeningswet, maar bevat – met name – in de lagere regelgeving talloze bepalingen gericht op het voorkomen van ongevallen en de bescherming van het milieu. De mijnbouwwet- en regelgeving is daarmee naar mijn oordeel juist sterk gericht op het voorkomen van schade aan het milieu. Voor de opsporing en winning van olie en gas in gebieden die zijn aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet, zoals Natura2000-gebieden, geldt de Rijkscoördinatieregeling.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SP-fractie vroegen naar de mogelijkheden voor publieke inspraak bij een aanvraag voor een winningsvergunning en de werking van deze inspraak. In het wetsvoorstel wordt in het voorgestelde artikel 6a vastgelegd dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht geldt bij de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag van een opsporingsvergunning. Afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht stelt de mogelijkheid aan burgers om zienswijzen in te dienen inzake het voorgenomen besluit. De Minister van Economische Zaken zal een exemplaar van het besluit toezenden aan degenen die over het ontwerp van het besluit zienswijzen naar voren hebben gebracht. Belanghebbenden kunnen dan eventueel in beroep gaan. Deze openbare voorbereidingsprocedure geldt niet bij de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag van een winningsvergunning. Op grond van artikel 34 van de Mijnbouwwet geldt deze procedure wel bij het voorbereiding van een instemmingsbesluit inzake een winningsplan.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het wetsvoorstel minder eisen stelt aan risicoreductie dan de richtlijn. Voorts vroegen deze leden hoe de «best practices» worden vastgesteld. In het wetsvoorstel is voorgesteld dat de vergunninghouder de activiteiten verricht op basis van systematisch risicobeheer, zodat de overblijvende risico's aanvaardbaar zijn. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid is aangesloten bij de definitie van «aanvaardbaar» zoals opgenomen in artikel 2, onder 8, van de richtlijn. Met betrekking tot vaststelling van de «best practices» heeft de EUOAG naast een adviserende rol voor de Europese Commissie ook de

taak van het identificeren en uitwisselen van beste werkwijzen ten aanzien van het voorkomen van zware gevaren, het voorbereid zijn op calamiteiten, de verificatie van naleving, de audits en de handhaving.
De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de richtlijn dwingend bepaalt hoe groot de veiligheidszone moet zijn. Artikel 2, onder 26, van de richtlijn definieert de term veiligheidszone. Hierin wordt verstaan het gebied binnen een afstand van 500 meter van de mijnbouwinstallatie. Het huidige artikel 43 van de Mijnbouwwet bepaalt eveneens dat een veiligheidszone zich niet verder kan uitstrekken dan tot een afstand van 500 meter vanaf de installatie. Feitelijk komt het hier op hetzelfde neer. De richtlijn stelt net als de huidige Mijnbouwwet enkel een maximum vast voor de omvang van de veiligheidszone. Voorts vroegen deze leden wanneer de ministeriële regeling verwacht wordt. Voor een antwoord op deze vraag wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hieromtrent.
De leden van de CDA-fractie vroegen of de verplichting tot het opstellen en het toezenden aan de Minister van het jaarplan voortvloeit uit de richtlijn en in hoeverre dit invloed heeft op de onafhankelijkheid van SodM. Artikel 21, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de bevoegde autoriteit jaarlijks plannen uitwerkt voor een effectief toezicht. In het wetsvoorstel wordt SodM verplicht tot het opstellen van een jaarplan en deze aan de Minister toe te zenden.

Op deze manier wordt gewaarborgd dat voldaan wordt aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting. Het jaarplan wordt enkel ter kennisneming aan de Minister toegezonden, waaraan geen goedkeuringsrecht kleeft. Hiermee blijft de onafhankelijke positie van SodM gewaarborgd.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp